

# GOBIERNOS DE COALICIÓN EN MÉXICO

JAVIER HURTADO

## INTRODUCCIÓN

En México, a partir de la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdió mayoría absoluta como efecto del resultado de las elecciones del 6 de julio de 1997.<sup>1</sup> Las distintas fuerzas políticas han tratado –en la mayoría de casos sin éxito– de adoptar dispositivos constitucionales que propicien o favorezcan la gobernabilidad democrática en nuestro sistema presidencial, tales como la segunda vuelta electoral (SVE), el gobierno de coalición (GC) y la moción de censura, por parte del Legislativo para ciertos secretarios del Ejecutivo. Estos mecanismos –propios de otras latitudes y sistemas de gobierno– resolverían el problema de que el partido del presidente no tuviera mayoría absoluta en la Cámara, e impedirían la parálisis legislativa y los conflictos entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

El GC fue establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en febrero de 2014, para atenuar los efectos de lo que se suponía habría de ocurrir: que ningún partido lograra tener más de 250 diputados y que el presidente de la República fuera electo con menos de

**RESUMEN:** Este trabajo viene a exponer de manera sucinta los pormenores teóricos de la figura, tomando en cuenta su situación en el concierto internacional a partir de la revisión de las constituciones de los sistemas presidenciales, semipresidenciales y parlamentarios del Orbe. Se examina también este dispositivo en el contexto de los sistemas de gobierno, con un enfoque particular en América Latina. En el caso de México, se analizan las implicaciones que su implantación tendría en las relaciones entre poderes y en el sistema de partidos; puesto que, a la fecha, a pesar de contemplarse en nuestro máximo ordenamiento constitucional, no existe ley reglamentaria que permita su instrumentación en caso de que un titular del poder Ejecutivo opte por recurrir al uso del mecanismo.

**PALABRAS CLAVE:** Gobiernos, coaliciones, partidos políticos.

**ABSTRACT:** This work shows a theoretical discussion of coalition government form. For this, we analyze different constitutions of presidential, semipresidential and parliamentary systems. We also examined this form of government in a specific context, with a particular focus on Latin America. In the case of Mexico, we discuss the implications that its implementation would have in the relations between powers and in the party system are analyzed; since, to date, despite being contemplated in our maximum constitutional order, there is no regulatory law that allows its instrumentation in the event that a holder of the executive branch chooses to resort to the use of the mechanism.

**KEYWORDS:** Coalition government, political parties.

40% de los votos emitidos. Sin embargo, al ser un mecanismo propio de regímenes parlamentarios, la adopción de la figura resulta verdaderamente explosiva, puesto que, como se argu-

menta en líneas posteriores, más que favorecer la gobernabilidad, propicia el sometimiento del Ejecutivo al Legislativo y a los partidos políticos y sus líderes representados a su interior;

JAVIER HURTADO. Profesor-investigador y presidente de El Colegio de Jalisco; miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel II.

<sup>1</sup> El PRI obtuvo 37.98% de los votos; el Partido Acción Nacional (PAN); 25.88%; el Partido de la Revolución Democrática (PRD) 24.96%; el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) 3.71%, y el Partido del Trabajo (PT) 2.51%. En consecuencia, ningún partido logró obtener la mayoría absoluta ni de votos ni de escaños, toda vez que el PRI tan solo logró 239 diputados, el PAN 121, el PRD 125, el PVEM 8 y el PT 7.

difumina las distancias ideológicas entre partidos al forzarlos a firmar un programa de gobierno que eliminaría las diferencias entre las plataformas electorales utilizadas en campaña, y exacerba el paradigma del “Estado de partidos”.<sup>2</sup>

#### LOS GOBIERNOS DE COALICIÓN

Siguiendo a Kaare Strom (1991) puede decirse que en un sistema democrático los partidos políticos pueden asumir tres formas posibles de coalición para asumir objetivos comunes:

1. Gubernamentales, en la que se comparten ministerios o cargos en el Gobierno a cambio del apoyo político y legislativo del partido o partidos coaligados con el partido en el gobierno.
2. Electorales, con el fin de buscar sumar votos entre partidos para potenciar sus posibilidades de triunfo y/o para evitar afectaciones a los partidos minoritarios al aliarse con un partido más grande.
3. Legislativas, cuando la minoría más grande en un órgano de esa naturaleza requiere del apoyo de otros partidos para sacar adelante su agenda legislativa.<sup>3</sup>

Tratándose de las coaliciones entre partidos para formar gobiernos, en un sistema democrático, Vernon Bogdanor (1983, pp. 10-12) considera tres tipos: a) de unidad nacional o gran coalición, b) el previo a la fusión entre los partidos integrantes y c) el basado en el principio del poder compartido. Punto de coincidencia en la literatura especializada sobre la “gran coalición”, es que se trata de un gobierno formado por los dos partidos más grandes –aunque sean ideológica y electoralmente distantes– y de ser posible incluyendo a otros partidos minoritarios. Estos gobiernos surgen en casos de guerra, de peligro para la unidad nacional o para evitar una cri-

sis constitucional.<sup>4</sup> Los *gc* vienen a ser, por ende, expresiones de asociación a las que pueden recurrir los partidos políticos, según el principio del poder compartido mediante la distribución de cargos ministeriales (Bogdanor, 1983, p. 12).

Conviene precisar que, como bien aclara Bogdanor (1983, p. 11), el enfrentamiento electoral entre partidos no puede suponer una condición para que se den los gobiernos de coalición; más bien, un *gc* puede derivar de situaciones intrínsecamente vinculadas al calendario político-electoral, y puede darse:

1. Ex ante, cuando una coalición electoral asume su plataforma electoral como un programa de gobierno en caso de ganar la elección y por ende distribuirse los carteras de gobierno.
2. Ex post a la jornada electoral, cuando en la búsqueda de gobernabilidad el candidato y partido(s) ganador(es) de la elección, deciden negociar un programa de gobierno con alguno de los partidos de oposición a cambio de cargos en el gabinete.

En los hechos, ambas circunstancias devienen más de un pacto político que de una realidad jurídica.

#### GOBIERNOS DE COALICIÓN Y SISTEMAS DE GOBIERNO

Establecido lo anterior, debe precisarse que las coaliciones de gobierno son propias de los sistemas parlamentarios, debido a que resultan indispensables para constituir un gobierno en países con sistemas de partidos fragmentados, lo que viene a confirmar el planteamiento de que son formas de asociación partidista para el ejercicio del poder. De entre los 193 países que forman parte del sistema de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la figura tiene expresión constitucional únicamente en Camboya, Etiopía, Ghana, México, Uganda y Yemen. Es importante destacar que todas estas naciones son sistemas parlamentarios, con excepción de Yemen que es semi-presidencial con un régimen político en transición, y México, que es presidencial. En el caso de Ghana y Uganda se establece que si un parlamentario miembro de un partido que formó un *gc* deja de ser miembro del Parlamento, el espacio se sigue considerando una cuota del partido en coalición, por lo que este último, deberá nombrar a un nuevo parlamentario para cubrir la vacante.

En Yemen y Etiopía, por su parte, se establecen los procedimientos naturales en todo sistema parlamentario

► <sup>2</sup> Manuel García Pelayo (1986) lo define como “un Estado en el que las decisiones y acciones se imputan jurídicamente al Estado, aunque políticamente (...) sean imputables a la mayoría parlamentaria o al partido en el poder (...) es decir, los partidos políticos hacen aparecer sus decisiones internas como decisiones de órganos del Estado” (p. 128).

<sup>3</sup> En estas coaliciones se pueden negociar, a cambio de ese apoyo, tanto cargos ministeriales como una ayuda recíproca del partido más grande hacia los partidos pequeños para sacar adelante algunos puntos de la agenda legislativa de estos últimos.

<sup>4</sup> En Alemania los últimos gobiernos que se han formado son de gran coalición entre conservadores y los socialdemócratas, y en España, el Partido Popular (PP) y el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) han sido renuentes a formar una gran coalición; pese a las continuas disoluciones parlamentarias y elecciones a las que se tiene que convocar al electorado, y de los procesos independentistas en algunas de sus comunidades autónomas, los líderes partidarios se niegan a formar una gran coalición.

y semipresidencial democrático: ante la falta de una mayoría absoluta para sostener un *g* y la imposibilidad de formar otra coalición con los partidos existentes, el jefe del Estado disuelve el Parlamento y convoca a nuevas elecciones (tal y como ha sucedido recientemente en marzo de 2019 en Ucrania con el presidente Volodymyr Zelensky). El único caso atípico de estos es el de Camboya, donde los partidos políticos de la coalición cuentan con la prerrogativa de proponer candidatos para presidente y vicepresidente de la Asamblea, pero de entre los cargos ministeriales del gobierno.

Debe destacarse que México es el único sistema presidencial del mundo que desde 2014 establece dicha figura en su orden constitucional (*Diario Oficial de la Federación [DOF]*, 2014). Además de pretender regular un proceso político de difícil predeterminación y sujeto a múltiples eventualidades y voluntades, lo que se pacta son exclusivamente cargos secretariales o ministeriales a cambio del respaldo a un programa de gobierno. Importa subrayar que si bien los *g* no son por completo extraños a los sistemas presidenciales, México es el único país en el que se le trata de regular jurídicamente. En los presidencialismos de América Latina, todos los que han existido han emanado de una particular coyuntura política y de la voluntad de los líderes partidarios y gubernamentales, antes que de un precepto constitucional o reglamentario. De acuerdo con Deheza (1998) y Chasqueti (2001, 2006) citado en Reniu y Albala (2012, p. 119), entre 1958 y 1985, se observaron más de 50 *g* en América Latina, y ninguno de ellos estuvo contemplado o mencionado en alguna Constitución. Por su parte, Reniu y Albala (2012, p. 120), sostienen que entre 1985 y 2010, en Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Ecuador y Uruguay se presentaron 24 *g* sin que –según la investigación realizada por quien esto escribe– esta figura estuviese contemplada en las

constituciones o marcos normativos de esas naciones latinoamericanas.

Conviene anticipar que dichas experiencias han sido expuestas como la contradicción a la incompatibilidad de los *g* en los sistemas presidenciales (Reniu y Albala, 2012), puesto que “invalidan” “el supuesto *accidentalismo* de los gobiernos de coalición en los sistemas presidenciales” (p. 119). Ciertamente, los *g* más que ser un accidente son una constante que se observa en los sistemas presidenciales latinoamericanos; sin embargo, ninguna de las experiencias que de estos ha existido se deriva de una disposición constitucional o se regula a través de un ordenamiento legal. A este respecto, conviene recordar que en

un sistema presidencial la integración del gobierno es independiente de la configuración del Congreso; es decir, su conformación es potestad exclusiva del poder Ejecutivo pudiendo, en algunos países, existir la figura de ratificación, o bien de moción de censura o de confianza por parte del Legislativo (Uruguay<sup>5</sup> y Perú<sup>6</sup> son ejemplos en América Latina). Sin embargo, a diferencia de los sistemas parlamentarios, en los presidenciales, el Ejecutivo puede integrar su gobierno al margen de la voluntad del poder Legislativo, o aún en contra de ella: en algunos países, después de reiteradas negativas del Congreso a la propuesta del presidente para designar a un funcionario, este puede nombrar al que él

► <sup>5</sup> La Constitución de la República Oriental del Uruguay, señala: “Artículo 147.- Cualquiera de las Cámaras podrá juzgar la gestión de los Ministros de Estado, proponiendo que la Asamblea General, en sesión de ambas Cámaras, declare que se censuran sus actos de administración o de gobierno. Cuando se presenten mociones en tal sentido, la Cámara en la cual se formulen será especialmente convocada, con un término no inferior a cuarenta y ocho horas, para resolver sobre su curso. Si la moción fuese aprobada por mayoría de presentes, se dará cuenta a la Asamblea General, la que será citada dentro de las cuarenta y ocho horas. Si en una primera convocatoria de la Asamblea General, no se reúne el número suficiente para sesionar, se practicará una segunda convocatoria y la Asamblea General se considerará constituida con el número de Legisladores que concurra. Artículo 148.- La desaprobación podrá ser individual, plural o colectiva, debiendo ser pronunciada en cualquier caso, por la mayoría absoluta de votos del total de componentes de la Asamblea General, en sesión especial y pública. Sin embargo, podrá optarse por la sesión secreta cuando así lo exijan las circunstancias. Se entenderá por desaprobación individual la que afecte a un Ministro, por desaprobación plural la que afecte a más de un Ministro, y por desaprobación colectiva la que afecte a la mayoría del Consejo de Ministros. La desaprobación pronunciada conforme a lo dispuesto en los incisos anteriores, determinará la renuncia del Ministro, de los Ministros o del Consejo de Ministros, según los casos (Parlamento de Uruguay, 1967).

<sup>6</sup> La Constitución de Perú, señala: “Artículo 132°.- El Congreso hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros, o de los ministros por separado, mediante el voto de censura o el rechazo de la cuestión de confianza. Esta última sólo se plantea por iniciativa ministerial. Toda moción de censura contra el Consejo de Ministros, o contra cualquiera de los ministros, debe ser presentada por no menos del veinticinco por ciento del número legal de congresistas. Se debate y vota entre el cuarto y el décimo día natural después de su presentación. Su aprobación requiere del voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso. El Consejo de Ministros, o el ministro censurado, debe renunciar. El Presidente de la República acepta la dimisión dentro de las setenta y dos horas siguientes. La desaprobación de una iniciativa ministerial no obliga al ministro a dimitir, salvo que haya hecho cuestión de confianza de la aprobación” (Congreso Nacional del Perú, 1993).

quiera de entre los propuestos en las ternas enviadas, o bien hasta disolver el Congreso cuando le niega de forma reiterada su apoyo a la moción de confianza solicitada (caso Perú).<sup>7</sup>

Por tanto, en un sistema presidencial, resulta un sinsentido o exceso de condescendencia innecesaria ante el poder Legislativo, tratar de forzar al Ejecutivo a formar un GC para designar a sus secretarios o ministros. Sin lugar a dudas, un caso especial es el de Estados Unidos, donde si el Senado no ratifica las propuestas al presidente, estos no pueden tomar posesión del cargo. Sin embargo, la gran diferencia es que en Estados Unidos los senadores no representan a los partidos sino al electorado de su estado. En cambio, en los sistemas presidenciales con democracia "partidocrática" o que son un "Estado de partidos", los GC, en el fondo, buscan convertir al Ejecutivo en rehén de los partidos representados en el Congreso (el caso de Perú es elocuentísimo a este respecto).

Ahora bien, si de lo que se trata es de lograr el apoyo para una agenda legislativa, lo conducente es establecer una coalición legislativa pero no un GC en los sistemas presidenciales. Lo más lógico y respetuoso para el electorado es que esa coalición legislativa se haga con los partidos que formaron parte de la coalición electoral y no con los partidos antagonistas del presidente. Por otro lado, si en las democracias contemporáneas los GC, lógica y empíricamente, solo son posibles entre partidos, un problema no previsto y ante el cual no existe respuesta es el que pueda ocurrir –tanto en un sistema parlamentario, como presidencial y semipresidencial–, con un presidente electo directa o indirectamente, que no haya sido postulado por un partido o una coalición de partidos –propriadamente dicho– y haya accedido al cargo como candidato independiente o postulado por un movimiento. En este sentido, Main-

waring y Shugart (2002) reconocen que "que tales coaliciones tienden a ser más frágiles que en los sistemas parlamentarios, hay factores institucionales específicos que afectan a la viabilidad de las coaliciones en los sistemas parlamentarios como en los presidencialistas" (p. 258).

De lo anterior se concluye que las coaliciones gubernamentales no son un fenómeno nuevo en América Latina ni en los sistemas presidenciales, toda vez que se tiene registro de ellas desde 1958; sin embargo, en ninguno de los casos empíricos que se han registrado han estado estipuladas en la Constitución de los países que las han formado. Por otro lado, una coalición gubernamental –como también la experiencia lo demuestra– no es sinónimo de estabilidad política o de gobernabilidad democrática puesto que, justamente, entre 1958 y 1985 –periodo en el cual Deheza (1998) cita la existencia de más de 50 gobiernos de coalición–, es cuando en la región latinoamericana hubo el mayor número de golpes militares. Ahora bien, ya en el periodo de la emergencia de la democracia, los resultados han sido parálisis gubernamentales o decisiones de los presidentes para desaparecer inconstitucionalmente (Perú en 1992 con el "autogolpe" de Estado de Alberto Fujimori), o disolver constitucionalmente el Congreso ante los continuos chantajes y escollos que le imponen para gobernar (el reciente caso de Perú, con el presidente Martín Vizcarra), o juicios políticos de legislativos potenciados para destituir presidentes, ya sea de manera consti-

tucional o anticonstitucional (casos de Brasil y Perú, respectivamente).

#### LA CRISIS DE GOVERNABILIDAD EN AMÉRICA LATINA

Un problema fundamental de las recientes democracias en América Latina ha sido el que sus presidentes sean electos con menos de la mitad más uno de los votos de los electores, o bien que habiendo logrado mayoría absoluta en los comicios, su partido no consiga mayoría en el Congreso. Para ello, se han ideado dos falsas salidas para generar artificiosamente gobernabilidad para el programa de gobierno del presidente: a) la SVE y b) los GC y si no, las dos figuras juntas. Conviene aclarar que ambos dispositivos constitucionales, tanto por génesis<sup>8</sup> como por predominancia actual,<sup>9</sup> son propios de regímenes no presidenciales: la SVE de los semipresidenciales y los GC de los parlamentarios.

En una investigación realizada por quien esto escribe y que será publicada próximamente, se analizan 55 elecciones presidenciales efectuadas entre 1999 y 2019 en los 12 países latinoamericanos en los que existe la segunda ronda. En dicho estudio, se concluye que en los 33 casos en que sí se requirió una SVE (79%) derivó en un gobierno dividido, producto principalmente del hecho de que la "primera vuelta" o elección presidencial se realiza simultáneamente con la elección legislativa, lo que trajo consigo que en 22 de los 33 comicios presidenciales resueltos en SVE (66%), el porcentaje de representación legislativa del

<sup>7</sup> Para mayor información, léase la nota de la BBC: "Disolución del Congreso en Perú: 4 claves para entender el enfrentamiento entre Vizcarra y el Parlamento (y lo que puede pasar ahora)" (2019).

<sup>8</sup> La SVE tiene su origen en el régimen francés de Napoleón III y el GC en Canadá en 1867, en la fundación de su primer gobierno con John A. Macdonald a la cabeza (Creighton, 2010).

<sup>9</sup> La SVE existe en 38 de las 57 (66%) democracias semipresidenciales y en 24 de las 46 (42%) con sistema presidencial. Mientras que el GC, constitucionalmente, solo existe en 5 naciones semipresidenciales y 1 sistema presidencial (citados líneas atrás).

partido o coalición que postuló al presidente sea menor al porcentaje de votos obtenidos por este en *sve*. En 12 casos más –no obstante que el porcentaje de representación del partido del presidente en el legislativo supera la votación obtenida por este en *sve*–, en 6 de ellos se configuraron gobiernos divididos: Perú (2006), Guatemala (2007), Perú (2011), Guatemala (2011) y Chile (2017).

Conviene aclarar que en 5 de los 33 casos (15%) se observó un gobierno unificado con control partidario dividido en el Congreso y solo en 2 (6%), se dieron gobiernos unificados, lo que indudablemente favorece la gobernabilidad democrática. Existe una probabilidad de casi 2 a 1, que de una segunda ronda surja un gobierno dividido; es decir, la experiencia demuestra que es un error pensar que la *sve* para la elección del titular del poder Ejecutivo en regímenes presidenciales produce de manera automática la gobernabilidad que no le da la primera ronda electoral, cuando se elige al Congreso (una vez más aquí, el caso de Perú es elocuente).

Lo expuesto anteriormente permiten afirmar que ni el *gc* ni la *sve* han provisto a los presidentes latinoamericanos de mayorías estables y de gobernabilidad para cumplir su mandato. Esta afirmación se demuestra con la existencia en América Latina, entre 1958 y 1985 (Deheza, 1998), de más de 50 gobiernos de coalición cuando en la región se produjeron 15 golpes militares,<sup>10</sup> mientras que de 1999 a 2019, en 26 de las 33 *sve* (79%), este mecanismo de elección más que producir gobernabilidad generó gobiernos divididos. En otras palabras, en un sistema presidencial con gobiernos divididos, los *gc* no se construyen por decreto constitucional sino por voluntad y profesionalismo político. No obstante, en un sistema parlamentario y semi-presidencial, los *gc* se construyen ante la imperativa necesidad de constituir o formar gobierno.

## EL “ANSIA” POR LA GOBERNABILIDAD EN MÉXICO

En México desde 1998, y en la víspera de cada elección presidencial, han existido reiteradas propuestas para la implantación de la *sve* a efecto de tratar de dotar de una supuesta mayoría absoluta de votos –no se dice si válidos o emitidos– al nuevo gobernante.<sup>11</sup> Lo anterior a raíz de que, desde 1994 y hasta 2018, los porcentajes de votación alcanzados por el presidente electo presentaron una tendencia a la baja, o una manifiesta dificultad para lograr la mayoría absoluta de votos emitidos.<sup>12</sup>

Por otro lado, conviene precisar que la instauración del *gc* en México tuvo como origen el Pacto por México, acuerdo político suscrito el 2 de noviembre de 2012 entre el expresidente Enrique Peña Nieto y los presidentes de las entonces principales fuerzas políticas (PRI, PAN y PRD). En el numeral 5 de los acuerdos del pacto, denominado “Acuerdos por la gobernabilidad democrática”, se contemplaba:

5. Acuerdos por la gobernabilidad democrática.

La pluralidad política del país es una realidad innegable derivada de un proceso largo e inacabado de transición democrática. Esta pluralidad muestra que ninguna fuerza política puede gobernar en solitario, por lo que resulta indispensable alcanzar acuerdos mediante diálogo y la negociación institucional para que todas las fuerzas políticas se corresponsabilicen de la conducción del país y de sus problemas. Es necesario impulsar reformas que hagan más funcional al régimen político para darle gobernabilidad al país, ampliando y mejorando su sistema democrático.

### 1.1 Gobiernos de Coalición

Se impulsará una reforma constitucional para otorgarle al Presidente la facultad constitucional de optar entre gobernar con minoría política o gobernar a través de una coalición legislativa y de gobierno. En este caso, el Presidente y su partido construirán un acuerdo con una o varias de las fuerzas opositoras en el Congreso para conformar una mayoría establece para que ratifique lo siguiente (Compromiso 87):

<sup>10</sup> Entre 1960 y 1978 tuvieron lugar los siguientes golpes de Estado: El Salvador (1960 y 1961), Perú (1962, 1963 y 1968), Honduras (1963), República Dominicana (1963), Ecuador (1963 y 1976), Panamá (1968), Uruguay (1973), Chile (1973) y Argentina (1976); posteriormente, El Salvador (1979) y Bolivia (1980).

<sup>11</sup> Así, para tratar de resolver lo que se veía como un problema o “callejón sin salida”, desde septiembre de 1998 hasta 2018, se presentaron ante el Congreso mexicano 21 iniciativas para instaurar la *sve* para la elección de presidente de la República: 16 en la Cámara de Diputados (2 formuladas por el expresidente Felipe Calderón) y 5 en el Senado de la República (Sistema de Información Legislativa [SIL], 2019). Todas, a excepción de una de ellas, propusieron pasar a la *sve* en caso de que ningún candidato obtuviera mayoría absoluta o 50% más uno del total de votos.

<sup>12</sup> Así, en las elecciones de 1994, Ernesto Zedillo Ponce de León, resultó electo con 48.69% del total de votos emitidos y el equivalente a 37.57% de los electores; Vicente Fox Quezada en 2000, con 42.52% y 27.20% del total de los electores; Felipe Calderón Hinojosa en 2006, con 35.89% y 21.02%, respectivamente, y Enrique Peña Nieto en 2012, obtuvo 38.15%, correspondientes a 24.10% del total de ciudadanos inscritos en lista nominal. Contrario a estos antecedentes, la elección de 2018 rompió esta tendencia al obtener Andrés Manuel López Obrador 53.19% de votos emitidos, correspondientes a 33.79% de integrantes de la lista nominal. Seguramente por lo anterior, es que existía una preocupación fundada de que el porcentaje de votación de quien resultara electo presidente fuera disminuyendo, o bien que ningún candidato lograra obtener más de una tercera parte de los votos emitidos por la existencia, en ese entonces, de tres grandes partidos y cinco más minoritarios que en conjunto contribuían a fragmentar el voto.

- Un programa de gobierno que garantice su ejecución integral o los puntos coincidentes que hayan acordado las fuerzas políticas coaligadas.
- Una agenda legislativa que se convierta en preferente por la fuerza mayoritaria de la coalición legislativa y en soporte del programa de gobierno.
- Un gabinete de coalición ejecutor del programa de gobierno (“Texto completo del ‘Pacto por México’”, 2012, pp. 14-15).

Debe recordarse que este acuerdo político, nada más sobre la reforma en materia político-electoral de febrero de 2014, contempló un largo proceso legislativo:

1. Cincuenta y seis iniciativas presentadas en la Cámara de Senadores por diversos grupos parlamentarios.
2. Dictamen a discusión presentado en la Cámara de Senadores el 3 de diciembre de 2013; proyecto de decreto aprobado en lo general y en lo particular los artículos no reservados por 107 votos a favor, 16 en contra y 1 abstención.
3. Se turnó a la Cámara de Diputados para sus efectos constitucionales.
4. Minuta recibida en la Cámara Baja el 5 de diciembre de 2013; se le dispensaron todos los trámites y se sometió a discusión y votación de inmediato.
5. Dictamen a discusión presentado en la Cámara de Diputados el 5 de diciembre de 2013; aprobado en lo general y en lo particular los artículos no reservados por 409 votos a favor, 69 en contra y 3 abstenciones.
6. Se devuelve a la Cámara de Senadores para los efectos de la fracción e) del artículo 72 de la CPEUM.
7. Minuta recibida en la Cámara de Senadores el 6 de diciembre de 2013, se turnó a las comisiones unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación y de Estudios Legislativos Primera.

8. Dictamen a discusión presentado en la Cámara de Senadores el 13 de diciembre de 2013; proyecto de decreto aprobado en lo general y en lo particular por 99 votos a favor, 11 en contra y 2 abstenciones.
9. Pasa a las Legislaturas de los Estados para sus efectos constitucionales.
10. Declaratoria de aprobación por las legislaturas de los Estados en sesión de la Comisión Permanente del 22 de enero de 2014.
11. Pasa al Ejecutivo federal para sus efectos constitucionales.
12. Publicación en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero de 2014 (Cámara de Diputados LXII Legislatura, 2013, p. 75).

Así, mediante este Decreto se reformaron y adicionaron los artículos 74, 76, 89 constitucionales al tenor de lo siguiente:

Art. 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:  
(...)

Fr. III: Ratificar el nombramiento que el Presidente de la República haga del Secretario del ramo en materia de Hacienda, salvo que se opte por un gobierno de coalición, en cuyo caso se estará a lo dispuesto en la fracción II del artículo 76 de esta Constitución; así como de los demás empleados superiores de Hacienda;

(...)

Art. 76.- Son facultades exclusivas del Senado  
Fr. II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de los Secretarios de Estado, en caso de que éste opte por un gobierno de coalición, con excepción de los titulares de los ramos de Defensa Nacional y Marina; del Secretario responsable del control interno del Ejecutivo Federal; del Secretario de Relaciones; de los embajadores y cónsules generales; de los empleados superiores del ramo de Relaciones; de los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía, competencia económica, y coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada

y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;

(...)

Art. 89.

Fr. XVII. En cualquier momento, optar por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión. El gobierno de coalición se regulará por el convenio y el programa respectivos, los cuales deberán ser aprobados por mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. El convenio establecerá las causas de la disolución del gobierno de coalición (Cámara de Diputados LXII Legislatura, 2013).

No obstante que se han presentado un total de siete iniciativas legislativas para regular esta figura constitucional, es de destacar que hasta el momento no se ha aprobado dicha ley para regularla, a pesar de que adicionalmente se han presentado 11 iniciativas de reforma constitucional, de entre las que destaca una que impulsó establecer en el artículo 116 constitucional, la obligatoriedad de las entidades federativas de adoptarla en sus ordenamientos constitucionales. Asimismo, es importante señalar que no ha sido necesario que nuestra Carta Magna “oblique” a las entidades federativas a instituir la figura de GC, puesto que, a motu proprio, 10 estados ya contemplan en su legislación constitucional la figura: Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Estado de México, Morelos, Oaxaca, Puebla y Sonora (véase Tabla 1).

En este sentido, las actuales constituciones de las entidades federativas replican explícitamente el contenido de los artículos 74, 76 y 89 de nuestra Carta Magna. Es decir, reproducen lo establecido en el 89 de la CPEUM, concerniente a la facultad del presidente por “optar por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión” y lo dispuesto en el artículo 76, relativo a la facultad del

Senado de la República de ratificar los nombramientos que de secretarios de Estado realice el presidente de la República en caso de que decida integrar un *gc*. Al respecto, es preciso señalar que ni la Constitución Federal ni las constituciones locales que hasta ahora cuentan con la figura, han aprobado y publicado legislación alguna para que el reglamentar la figura, no obstante que resulta necesaria su emisión para titular del poder Ejecutivo correspondiente haga uso de este dispositivo constitucional.

#### LA INNECESARIA FIGURA DEL GOBIERNO DE COALICIÓN EN MÉXICO

La disposición constitucional sobre que el Ejecutivo federal podrá “optar” por un *gc*, en los hechos, no significa una prerrogativa constitucional para fortalecer al presidente en caso de que cuente con un escenario de gobiernos divididos, sino una prerrogativa constitucional para el Congreso de la Unión en caso de que el presidente no tenga una mayoría afín en el poder Legislativo. Me explico: resulta por demás obvio que los partidos políticos de oposición representados en el Congreso, necesarios para alcanzar una reforma constitucional o legal, únicamente elegirán cooperar con el Ejecutivo federal si, y solo si, este constituye un *gc*, por la razón siguiente. Si los partidos políticos tienen predisposición de cooperar con el Ejecutivo, de respaldar su agenda legislativa, ganan mucho o todo a través de los *gc* (secretarías federales y direcciones generales de la administración pública federal, como la Comisión Federal de Electricidad [CFE], Petróleos de México [PEMEX], etcétera); no obstante ganan poco o nada sin un *gc*.

Así las cosas, por el mismo hecho de cooperar con el presidente, el Congreso puede elegir tenerlo todo (*gc*) o no tener nada (gobierno dividido). Para el Congreso, los *gc* significan “derechos”, mientras que las coaliciones

legislativas significan “relación sin compromiso adicional”. De tal suerte, se advierte prácticamente imposible que el Congreso esté dispuesto a colaborar con el presidente si este no opta por un *gc*, ergo, la prerrogativa constitucional es del Congreso –y más específicamente de los partidos– y no del presidente.

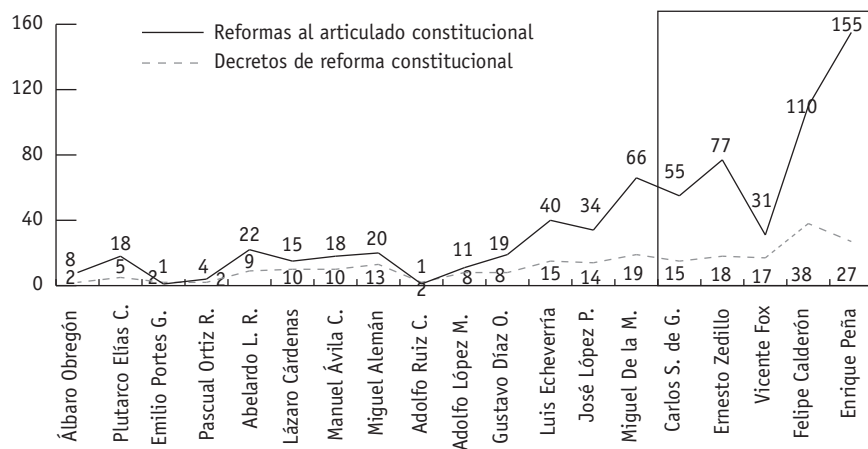
La propuesta y “constitucionalización” de los gobiernos de coalición ha partido de un falso supuesto: un presidente que, si bien es cierto, no ha contado con mayoría absoluta en la Cámara de Diputados desde 1997, ha experimentado –supuestamente– ingobernabilidad, parálisis o *impasse* legislativo. Según se puede observar en la Figura 1, del 1 de septiembre de 1997 al 15 de septiembre de 2017 (20 años) han sido reformados en 321 ocasiones los artículos de la Constitución, mientras que del 5 de febrero de 1917 al 31 de agosto de 1997 (80 años), fueron 385 veces reformados. Aún más, el periodo presidencial que más reformas constitucionales ha emprendido es el de Enrique Peña Nieto, con 154 cambios al articulado constitucional, le sigue Felipe Calderón (con 110

reformas y Ernesto Zedillo (con 77). Entonces, ¿cuál parálisis legislativa o crisis gubernamental?

Establecido lo anterior, resulta conveniente explicitar los escenarios no contemplados en los *gc* en México:

1. En el entendido de que el Legislativo federal mexicano es bicameral, y que la integración política de ambas Cámaras es independiente y su composición disímil, ¿qué tan conveniente resultará para el partido político del presidente buscar una coalición de partidos mucho más amplia, que le asegure mayoría absoluta en ambas Cámaras? Cuanto mayor es el número de partidos incorporados en una coalición de gobierno, menor es el margen de acción para reformar y cambiar las leyes, ya que los puntos ideológicos comunes se acotan cada vez más.
2. Debido a que el *gc* se pacta con el Senado y no con la Cámara de Diputados, un gobierno así tendría una vigencia máxima de entre dos y tres años, puesto que la correlación de fuerzas en la Cámara de

FIGURA 1  
DECRETOS Y REFORMAS AL ARTICULADO CONSTITUCIONAL  
POR PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA



Fuente: Elaboración propia con base al sitio web de la Cámara de Diputados.

Diputados cambiará de manera significativa en la elección intermedia, lo que obligará a los partidos a desmarcarse del presidente de la República, si los activos (popularidad) de este ante el electorado no son lo suficientemente altos. La inestabilidad política que suscitará lo anterior, se convertirá en una realidad nada deseable para el país.

3. Una interrogante aún más desafiante: ¿qué tan importante resulta contar con mayoría absoluta (mediante *gc*) en ambas Cámaras? En nuestra Constitución está plasmado prácticamente todo y, por tal razón, si por ejemplo se quiere transformar el régimen laboral, se hace necesario cambiar la Constitución, lo mismo que si se desea modificar el contexto en materia de radiodifusión y telecomunicaciones, así como en la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), los Organismos Públicos Electorales Locales (OPLES), el financiamiento y los segundos distribuidos a los partidos políticos en radio y televisión, incluso los mismos gobiernos de coalición y un larguísimo etcétera.

Lo anterior se agrava aún más, cuando las reformas constitucionales deben ser también aprobadas por la mayoría de las legislaturas de las entidades federativas para su promulgación, en el sentido de que se antoja imposible una misma correlación de fuerzas políticas en los estados que en el nivel federal. Es decir, puede ser que en el nivel federal se necesite una coalición de los partidos A, B y C, para reformar la Constitución, pero en los estados deberás necesitar una coalición de los partidos A, B, C, D, E y F.<sup>13</sup>

Por otro lado, si bien es cierto que las candidaturas independientes le quitaron el monopolio de la represen-

tación política a los partidos políticos en México, es un hecho que el monopolio de las candidaturas postuladas por un partido político lo siguen ostentando las dirigencias nacionales y/o estatales de los partidos políticos. Aunado a lo anterior, la conformación de los grupos parlamentarios y su funcionamiento en el Congreso es un asunto estatutario de los partidos políticos; es decir, se define en función de estos (Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, art. 26, núm. 3, inciso b). Ergo, las dirigencias nacionales/estatales de los partidos políticos tienen injerencia absoluta en el Congreso en la medida de que definen: a) los Grupos Parlamentarios, así como sus coordinadores e integrantes, b) la Junta de Coordinación Política (conformada por los coordinadores de los Grupos Parlamentarios representados en el Congreso), c) el órgano de gobierno en las Cámaras (Mesa Directiva) y de administración (Secretaría General) son electos por los coordinadores de los Grupos Parlamentarios, y d) los integrantes de las Comisiones y su cargo dentro de ellas, también son definidos por la Junta de Coordinación Política.

Diego Valadés (2017) ha señalado que la figura puede traer consigo el riesgo de que un titular del poder Ejecutivo y dirigentes de los partidos políticos, recurran “a la tentación de ejercer el poder de manera autoritaria, patrimonial e inmune”, así que, asegura, “una coalición (de gobierno) podría actuar como fuerza hegemónica frente a la oposición” (párr. 2). Lo cual resulta del todo verosímil, puesto que no existen otros dispositivos constitucionales que permitan el control del poder por el poder mismo. Es decir, en el supuesto de que un

*gc* decida adoptar marcos normativos que vulneren los derechos humanos, o bien tengan un claro retroceso democrático –como desaparecer la figura de candidatos independientes–, ¿contamos hasta ahora con un mecanismo para su contención? A la fecha, la única vía sería la judicial; sin embargo, teniendo en cuenta que los integrantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) son nombrados por el Senado de la República de entre una terna que envía el presidente de la República, ¿de verdad los ministros ponderarán el Estado de derecho y la democracia por encima de los intereses de quienes los nombraron?

Con los *gc*, como sucedió con el Pacto por México (un *gc* de facto), los acuerdos se harán con los dirigentes nacionales de los partidos políticos, debido a las razones anteriormente expuestas, y a que –como producto de lo anterior– existe una disciplina o unidad partidista en el Congreso de 99.3% en promedio (Integralia, 2018). De tal suerte, serán los dirigentes nacionales; es decir, la oligarquía que cooptará tanto al poder Legislativo como al poder Ejecutivo. México pasó de ser un país de partido hegemónico a uno de hegemonía de partidos.

Asimismo, pasó a consolidarse el congresionalismo del presidencialismo mexicano con los *gc*, para desequilibrar los pesos y contrapesos de los Poderes de la Unión en favor del Legislativo:

1. El Legislativo fiscaliza, a través de la Auditoría Superior de la Federación, al Ejecutivo y al Judicial, pero ningún poder fiscaliza al Legislativo.
2. El Congreso de la Unión puede destituir al presidente por respon-

► <sup>13</sup> En Estados Unidos, por ejemplo, el tener mayoría absoluta sí tiene sentido para gobernar, puesto que su Constitución es de principios y reglas generales, y las reformas de gran calado se ejecutan a través de cambios en la legislación secundaria, no en la constitucional: su Carta Magna registra apenas 27 cambios en sus 230 años de vigencia.



sabilidad política (al igual que a los integrantes del Judicial), pero ningún poder puede exigirle responsabilidad política al Legislativo, lo que resulta más inentendible con la entrada en vigor de los *cc*: ¿qué pasa si el Congreso decide no formar gobierno de coalición y/o decide obstaculizar/cooptar a ultranza al Ejecutivo?, ¿qué herramientas tiene el Ejecutivo para deshacerse de un Legislativo irresponsable? Todo esto, demuestra que en México no existe Estado de derecho porque no existe control del poder por el poder, ni responsabilidad política.

3. El Congreso define los órganos de administración del poder Ejecutivo (las secretarías de Estado) y del poder Judicial (el Consejo de la Judicatura [Consejos de la Magistratura en otras latitudes]), pero ningún poder tiene injerencia sobre los órganos de administración del poder Legislativo (Mesa Directiva, Secretaría General, Comisiones, etcétera). Existe un mal diseño derivado de haber tomado como referencia el modelo presidencial estadounidense donde el presidente no era electo popularmente, entonces sí se justificaba la preminencia del Congreso y la intervención en la designación de los secretarios del presidente, porque es incuestionable que en Estados Unidos la soberanía la representa el Congreso. Pero en un sistema presidencial con elección popular y directa del presidente, quién representa más la soberanía popular: ¿el presidente o el Congreso?

Por otro lado, es necesario precisar que la figura del *cc* es a todas luces inconstitucional:<sup>14</sup>

1. Porque van en contra del artículo 39 que establece: “Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste”.

No dice aquí que el poder público sea producto de pactos o acuerdos entre partidos para establecer *cc* en beneficio de élites partidistas.

2. Contradicen el artículo 41 que postula que los partidos políticos tienen como fin: hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público “de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan”. El que los *cc* le impongan al Ejecutivo un programa de gobierno por el cual el pueblo no votó, significa una defraudación al electorado por el engaño que supone haberle presentado una plataforma electoral como programa de gobierno, y que luego, el electo aplique otro impuesto por los partidos del *cc*.
3. La Constitución establece que el acceso al poder público es “mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo”. El *cc* contradice esto, puesto que la integración del poder Ejecutivo ya no sería por ese mecanismo, sino producto de un pacto o acuerdo entre partidos.
4. Contradicen el artículo 49 Constitucional que postula que: “El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”, y establece la separación de poderes. Los gobiernos de coalición atentan contra este principio al intervenir el Legislativo en el ámbito del Ejecutivo al designarle su gabinete, imponerle un programa de gobierno y menguarle su capacidad de iniciativa de ley.
5. Contravienen el artículo 80 Constitucional que establece que el poder Ejecutivo de la Unión se deposita “en un solo individuo, que se denominará Presidente de

los Estados Unidos Mexicanos”, por cuanto establece un Ejecutivo Colegiado propio de los sistemas parlamentarios.

#### LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS GOBIERNOS DE COALICIÓN EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

No obstante que hasta la fecha son 10 las entidades federativas que han elevado a rango constitucional la figura de los *cc*, ninguna de ellas lo ha aplicado o reglamentado. Más aún, pese a que en el marco de la libertad configurativa que pueden ejercer para introducir supuestos, condiciones y requisitos para formar un *cc*, todas ellas se han limitado a replicar lo dispuesto en la Constitución Federal, con todos sus vicios, errores y omisiones (véase Tabla 1).

Debe destacarse que a pesar de no existir la obligatoriedad constitucional o una ley general de gobiernos de coalición como algunos lo anhelan, las entidades federativas se han sentido “obligadas” por la tradición centralista existente en nuestro país a incluir en su régimen político interior esta errónea figura incluida en el nivel federal, y que al igual que como ocurre en la Federación, nunca se ha aplicado en los estados. Es decir, los *cc* en las entidades federativas son la réplica jurídica de lo que existe en el nivel federal, además de una reproducción cultural traspolada de una realidad específica (la federal) a 32 entidades federativas con una muy distinta. Aceptando que en el nivel federal pueda ser una solución al problema de los gobiernos divididos en los estados no necesariamente la respuesta para la gobernabilidad democrática tiene que ser esa.

► <sup>14</sup> El alcalde de San Pedro Cholula se amparó contra ellos –como ciudadano y no como presidente municipal– porque en su opinión la propuesta pasa por alto la voluntad popular en la renovación de los poderes del Estado, es una “propuesta perversa y maquiavélica” que atenta contra el federalismo y los derechos político-electorales de los ciudadanos.

TABLA 1  
EL GOBIERNO DE COALICIÓN EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

| Entidad federativa | Estatus de la figura               | Contenido  |
|--------------------|------------------------------------|--|
| Aguascalientes     | Aprobado en la Constitución<br>(1) | <p>Artículo 27.- Son facultades del Congreso:</p> <p>xxxI.- Aprobar, mediante el voto de la mayoría de los diputados presentes, el convenio y el programa de gobierno de coalición que, en su caso, celebre el Gobernador con uno o varios partidos políticos representados en el Congreso del Estado;</p> <p>Artículo 46.- Son facultades y obligaciones del Gobernador:</p> <p>xix.- En cualquier momento, optar por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso del Estado.</p> <p>Decreto 335 reforma (08/11/2016)<br/>El gobierno de coalición se regulará por el convenio y el programa respectivos, los cuales deberán ser aprobados por la mayoría de los miembros presentes del Congreso del Estado. El convenio establecerá las causas de la disolución del gobierno de coalición;</p> <p>Decreto 335 reforma (08/11/2016)<br/>DECRETO 69 (ADICIÓN 28/08/2014)</p>  |
| Baja California    | Aprobado en la Constitución<br>(2) | <p>ARTÍCULO 27.- Son facultades del Congreso:</p> <p>En caso de que el Gobernador del Estado, dentro de los noventa días siguientes a la instalación de cada legislatura constitucional, opte por un Gobierno de Coalición, acordará las políticas públicas convenidas, turnándolas para su registro y seguimiento al Congreso del Estado.</p> <p>Cuando el Gobernador opte por el Gobierno de Coalición, ratificará a los Titulares de las Dependencias del Poder Ejecutivo, en los términos que dispongan esta Constitución y las leyes que de ella emanen.</p> <p>ARTÍCULO 49.- Son facultades y obligaciones del Gobernador:</p> <p>II.- Iniciar ante el Congreso leyes y decretos que redunden en beneficio del pueblo.</p> <p>Dentro de los noventa días siguientes a la instalación de cada legislatura constitucional, podrá optar por el Gobierno de Coalición, en cuyo caso y sin perjuicio de lo anterior, acordará las políticas públicas convenidas, turnándolas para su registro y seguimiento al Congreso del Estado.</p> <p>x.- Nombrar y remover libremente a los Secretarios y demás funcionarios y empleados cuyo nombramiento y remoción no corresponda a otra autoridad. Los nombramientos del Secretario de Desarrollo Social, y del Director de Control y Evaluación Gubernamental, estarán sujetos a la ratificación del Congreso conforme lo señala esta Constitución;</p> <p>Cuando opte por el Gobierno de Coalición, someterá a cada uno de los Titulares de las Dependencias del Ejecutivo Estatal, por separado a ratificación del Congreso del Estado por mayoría simple de los miembros presentes. Si en el primer nombramiento no</p> |

| Entidad federativa | Estatus de la figura            | Contenido  |
|--------------------|---------------------------------|--|
| Chiapas            | Aprobado en la Constitución (3) | <p>se alcanzara la mayoría de votos, el Gobernador del Estado hará un segundo nombramiento distinto, que deberá ser votado en los mismos términos y condiciones que el primero; si el segundo nombramiento no alcanzara la mayoría de votos, el Gobernador del Estado hará el nombramiento definitivo;</p> <p>Artículo 45. Son atribuciones del Congreso del Estado:</p> <p>xxxvi. Ratificar los nombramientos que el Gobernador haga de los funcionarios que integren el gobierno de coalición, con excepción del gabinete de seguridad pública.</p> <p>xxxvii. Aprobar, por mayoría de sus miembros presentes, el convenio y el programa que regularán al gobierno de coalición.</p> <p>Artículo 59. Son facultades y obligaciones del Gobernador, las siguientes:</p> <p>xxiii. Nombrar y remover libremente a los servidores públicos de la Administración Pública del Estado siempre y cuando no se haya optado por establecer un gobierno de coalición.</p> <p>xxxv. En cualquier momento, optar por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso del Estado de Chiapas; El gobierno se regulará por el convenio y el programa de coalición, los cuales deberán ser aprobados por mayoría de los miembros presentes del Congreso del Estado de Chiapas.</p> <p>El convenio establecerá las causas de la disolución del gobierno de coalición.</p> <p>Capítulo IV<br/>De los Gobiernos de Coalición</p> <p>Artículo 68. El Gobierno de Coalición es el ejercicio de la administración pública, bajo la conducción del Gobernador, por la asociación del partido político en el gobierno con uno o más partidos políticos con representación en el Congreso del Estado de Chiapas, para ejecutar y evaluar el programa compartido.</p> <p>Artículo 69. El Gobernador podrá optar por un gobierno de coalición cuyo programa contará con el apoyo de la mayoría de los miembros del Congreso. La norma en la materia regulará los supuestos en que los porcentajes de votación válida total obtenida hará obligatoria su integración.</p> <p>El Gobernador presidirá el gabinete, cuyos integrantes serán sometidos a la ratificación del Congreso. Habrá un vocero del gabinete que informará de manera periódica al Congreso acerca del cumplimiento del programa de gobierno.</p> <p>La norma en la materia regulará los supuestos y requisitos para su integración, su funcionamiento y la forma en que el Gobernador podrá dar por concluido el Gobierno de Coalición.</p> <p>Artículo 93, fracción xx.- Son facultades y obligaciones del Gobernador; En cualquier momento optar por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso del Estado, de acuerdo a lo</p> |
| Chihuahua          | Aprobado en la Constitución (4) |  |

| Entidad federativa | Estatus de la figura            | Contenido  |
|--------------------|---------------------------------|--|
| Ciudad de México   | Aprobado en la Constitución (5) | <p>establecido por la Ley, a fin de garantizar mayorías en la toma de decisiones de gobierno, así como la gobernabilidad democrática.</p> <p>El gobierno de coalición se regulará por el convenio y el programa respectivos, los cuales deberán ser aprobados por las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso del Estado.</p> <p>En el registro de una coalición electoral, los partidos políticos deberán registrar una plataforma electoral y podrán convenir optar por la integración de un gobierno de coalición, en caso de que la persona postulada para asumir el cargo de Gobernador resulte electa.</p> <p>A. De las competencias</p> <p>La persona titular de la Jefatura de Gobierno tiene las siguientes competencias:</p> <p>Nombrar y remover libremente a su gabinete o proponer ante el Congreso de la Ciudad de México a las y los integrantes del mismo para su ratificación, en caso de gobierno de coalición. La o el Jefe de Gobierno deberá garantizar la paridad de género en su gabinete;</p> <p>Artículo 34<br/>Relación entre los poderes ejecutivo y legislativo</p> <p>B. Gobierno de coalición</p> <p>La persona titular de la Jefatura de Gobierno podrá optar, en cualquier momento, por conformar un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso de la Ciudad, de acuerdo a lo establecido por la ley, a fin de garantizar mayorías en la toma de decisiones de gobierno, así como la gobernabilidad democrática.</p> <p>El gobierno de coalición es un cuerpo colegiado conformado por las personas titulares de las dependencias de la administración pública local, a propuesta de la persona titular de la Jefatura de Gobierno y ratificadas por el pleno del Congreso de la Ciudad.</p> <p>En el registro de una coalición electoral, los partidos políticos deberán registrar una plataforma electoral y podrán convenir optar por la integración de un gobierno de coalición, en caso de que la persona postulada para asumir la Jefatura de Gobierno resulte electa.</p> <p>Los compromisos establecidos en el convenio de coalición serán regulados en los términos de la ley en la materia.</p> <p>La persona titular de la Jefatura de Gobierno podrá disolver a la totalidad del gabinete.</p> <p>Las y los diputados y los grupos parlamentarios podrán declararse en oposición parlamentaria para ejercer una función crítica y plantear alternativas políticas.</p> |
| Estado de México   | Aprobado en la Constitución (6) | <p>ARTÍCULO 77</p> <p>Son facultades y obligaciones del Gobernador del Estado:</p> <p>XLVII. Optar en cualquier momento por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en la Legislatura del Estado.</p>  |

| Entidad federativa | Estatus de la figura            | Contenido  |
|--------------------|---------------------------------|--|
| Morelos            | Aprobado en la Constitución (7) | <p>El gobierno de coalición se regulará por el convenio y el programa respectivos, los cuales deberán ser aprobados por mayoría de los Diputados presentes en la sesión del pleno de la Legislatura donde se discuta. Si la Legislatura se encontrara en receso la Diputación Permanente convocará de inmediato a la Legislatura del Estado a un periodo extraordinario. El convenio establecerá las causas de la disolución del gobierno de coalición.</p> <p>Fracción reformada, G.G. 25 de julio de 2016. En relación con la entrada en vigor de la presente fracción, véase transitorio segundo del decreto que modifica el ordenamiento.</p> <p>ARTICULO 40.- Son facultades del Congreso:</p> <p>LVIII.- Recibir las propuestas que formule el Gobernador Constitucional del Estado, respecto de Iniciativas de Leyes Generales, de competencia concurrente, o sus reformas, así como del convenio y programa de Gobierno de Coalición, en este último caso para su aprobación, dando a las mismas el tratamiento legislativo que en el ámbito estatal se previene en esta Constitución;</p> <p>ARTICULO 70.- Son facultades del Gobernador del Estado:</p> <p>XVIII.- Remitir al Congreso:</p> <p>Para su revisión:</p> <p>d).- La Solicitud del Convenio y el Programa de Gobierno de Coalición con uno o varios de los Partidos Políticos representados en el Congreso del Estado, misma que podrá presentarse en cualquier momento.</p> <p>El Convenio y el Programa respectivos, deberán ser aprobados por la mayoría calificada de los integrantes del Congreso del Estado. El Convenio establecerá las causas de la disolución del Gobierno de Coalición;</p> |
| Oaxaca             | Aprobado en la Constitución (8) | <p>Artículo 59.- Son facultades del Congreso del Estado:</p> <p>LXVIII.- Aprobar, mediante el voto de la mayoría de los diputados presentes, el convenio y el programa de gobierno de coalición que, en su caso, celebre el Gobernador con uno o varios partidos políticos representados en el Congreso del Estado;</p> <p>Fracción LXVIII reformada mediante decreto Número 1263 aprobado el 30 de junio del 2015 y publicado en el Periódico Oficial Extra del 30 de junio del 2015.</p> <p>Artículo 79.- Son facultades del Gobernador:</p> <p>XXVI.- En cualquier momento, optar por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso del Estado.</p> <p>El gobierno de coalición se regulará por el convenio y el programa respectivos, los cuales deberán ser aprobados por mayoría de los miembros presentes en el Congreso del Estado. El convenio establecerá las causas de la disolución del gobierno de coalición;</p> <p>Fracción XXVI reformada mediante decreto Número 1263 aprobado el 30 de junio del 2015 y publicado en el Periódico Oficial Extra del 30 de junio del 2015.</p>   |
| Puebla             | Aprobado en la Constitución (9) | <p>Artículo 79</p> <p>Son facultades y obligaciones del Gobernador del Estado:</p> <p>XVIII.- En cualquier momento, optar por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso del Estado.</p> <p>El gobierno de coalición se regulará por el convenio y el programa respectivos, los cuales deberán ser aprobados por mayoría de los miembros presentes del Congreso del Estado. El convenio establecerá las causas de la disolución del gobierno de coalición.</p>   |

| Entidad federativa | Estatus de la figura             | Contenido   |
|--------------------|----------------------------------|---|
| Sonora             | Aprobado en la Constitución (10) | <p>ARTÍCULO 64.- El Congreso tendrá facultades:</p> <p>xx.- Ratificar los nombramientos que realice el Gobernador del Estado de los Secretarios y titulares de las Entidades Paraestatales, en caso de que éste opte por un gobierno de coalición.</p> <p>ARTÍCULO 79.- Son facultades y obligaciones del Gobernador:</p> <p>xxiv.- Nombrar y remover libremente a los Secretarios y Subsecretarios, cuando no opte por un gobierno de coalición. Integrar y remitir al Congreso del Estado la terna a que se refiere el artículo 98 de esta Constitución.</p> <p>xl.- En cualquier momento, optar por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso del Estado.</p> <p>El gobierno de coalición se regulará por el convenio y el programa respectivos, los cuales deberán ser aprobados por mayoría absoluta de los miembros presentes del Congreso del Estado. El convenio establecerá las causas de la disolución del gobierno de coalición</p> |

Por ejemplo, en el nivel federal se pacta con solo una de las Cámaras de un sistema bicameral. En el ámbito local se trata de un Congreso unicameral, integrado con criterios diferentes y periodos distintos al de la Cámara Alta. En ambos casos se presenta el mismo error: mientras en el nivel federal se prescinde en el convenio de coalición de los congresos locales, indispensables para reformar la Constitución Federal, en el ámbito local se dejan fuera los ayuntamientos necesarios para la reforma a la Constitución Local. ¿Cómo incluir en un convenio de coalición la pluralidad política representada en los congresos locales y en los ayuntamientos? Solo a un supino ignorante se le ocurre tal cosa.

#### CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

¿Qué pasará si en un gc en el nivel federal y local, los partidos políticos convierten en rehén de los partidos políticos a los titulares del poder Ejecutivo, o bien le obstaculizan la labor de gobierno? En un sistema parlamentario o semipresidencial, cuando sucede lo anterior, el Ejecutivo tiene

la facultad de disolver el Parlamento o el Congreso –según se trate–. En el presidencialismo mexicano el Ejecutivo no tiene “salidas” institucionales para sortear un escenario de esa magnitud. Más aún, los gc podrían convertirse en algo parecido al vicepresidente de la República en el siglo XIX, al ser el principal obstáculo o conspiradores del presidente. La solución es anular las cláusulas de sobrerepresentación y subrepresentación en el nivel federal y estatal, que son las causantes de los gobiernos divididos, y democratizar la elección de dirigentes y postulación de candidatos en los partidos políticos. Establecer en la Ley Orgánica del Congreso General la elección democrática y secreta de los coordinadores de los grupos parlamentarios para evitar injerencia o intervención de los dirigentes nacionales de los partidos en la designación de los líderes parlamentarios. Otra solución a este problema, sería establecer la figura de jefe de Gabinete responsable políticamente ante el Congreso (con lo que se evitaría cederle todo el Gabinete a la oposición) y la facultad del presidente de disolver al Congreso

ante la reiterada obstaculización a su ejercicio gubernamental o ante la destitución o la no aprobación continua de dos jefes de Gabinete en una misma Legislatura.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Bogdanor, V. (1983). *Coalition government in western Europe*. Londres: Heinemann.
- Cámara de Diputados LXII Legislatura. (2013). Primer Periodo de Sesiones Ordinarias del Segundo año de Ejercicio Constitucional. Sumario de actividades del Pleno. México. Recuperado de [http://sitlxxii.diputados.gob.mx/sumarios/SUMARIO\\_1PSO\\_II\\_ANIO.pdf](http://sitlxxii.diputados.gob.mx/sumarios/SUMARIO_1PSO_II_ANIO.pdf)
- Cámara de Diputados LXIV Legislatura. (2019). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Leyes federales vigentes. México. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>
- Congreso Nacional del Perú. (1993). Constitución Política del Perú. Recuperado de <http://www4.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Constitu/Cons1993.pdf>
- Creighton, D. (2010). Coalition government: Precedents from around the world. *CBC News*. Recuperado de <https://www.cbc.ca/news/world/coalition->

- government-precedents-from-around-the-world-1.876563
- Diario Oficial de la Federación-DOF*. (2014, 10 de febrero). Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral. México.
- Disolución del Congreso en Perú: 4 claves para entender el enfrentamiento entre Vizcarra y el Parlamento (y lo que puede pasar ahora). (2019, 2 de octubre). BBC News Mundo. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-49887706>
- Deheza G. I. (1998). Gobiernos de coalición en el sistema presidencial: América del Sur. En D. Nohlen y M. Fernández (Eds.), *El presidencialismo renovado: instituciones y cambio político en América Latina* (pp.135-182). Caracas: Nueva Sociedad.
- García Pelayo, M. (1986). *Estado de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Integralia. (2018). Reporte Legislativo. Número ocho. LXIII Legislatura 2015-2018. México. Recuperado de <https://integralia.com.mx/web/wp-content/uploads/2019/08/Octavo-Reporte-Legislativo-Integralia.pdf>
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos: art. 26, Num. 3, inciso b.
- Mainwaring, S. y Shugart, S. M. (Dirs.). (2002). *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
- Parlamento de Uruguay. (1967). Constitución de la República Oriental del Uruguay. Recuperado de <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion>
- Reniu, J. M. y Albala, A. (2012). Los gobiernos de coalición y su incidencia sobre presidencialismos latinoamericanos: el caso del Cono Sur. *Revista de Estudios Políticos* (155), 101-150.
- Sistema de Información Legislativa-SIL. (2019). Numeralia de iniciativas. México: Secretaría de Gobernación. Disponible en <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal/Numeralia/iniciativas>
- Strom, K. (1991). Coalición-gobierno de coalición. En V. Bogdanor (Ed.), *Enciclopedia de las instituciones políticas* (pp. 123-124). Buenos Aires: Alianza Editorial.
- Texto completo del "Pacto por México". (2012). *Animal político*. Recuperado de <https://www.animalpolitico.com/2012/12/los-cinco-acuerdos-del-pacto-por-mexico/>
- Valadés, D. (2017, 4 de julio). El gobierno que merecemos. *Diario Reforma*. México.